

TERMÍN: 17.01.2022

xx38744xx
Recenzia C
Marcel Čas
marcel.cas@culture.gov.sk

*Prosím nezasahujte do tejto tabuľky*RECENZENT/KA (meno a priezvisko, pozícia, inštitúcia): **Marcel Čas**NÁZOV MATERIÁLU: **Analýza efektívnosti a významu okresných úradov malých okresov SR**TYP VÝSTUPU*[1]: **Analýza**

(pri spoločných výstupoch uviesť aj typy individuálnych vkladov):

ANALYTICKÝ ÚTVAR, REZORT: **Ministerstvo vnútra SR - Inštitút správnych a bezpečnostných analýz**AUTORI/KY: **Marek Mathias;**

SPOLUAUTORI/KY: - - ; - - ; - - ; - -

RECENZNÝ FORMÁT*[2]: **2****PRIPOMIENKY:**

P.č	Pripomienka sa vzťahuje k (strana, odsek):	Text pripomienky*[3]	Odôvodnenie pripomienky	Vysporiadanie sa s pripomienkou*[4]
1	Str.6	Odporúčam adekvátne dopracovať manažérske zhrnutie. Tzn. Pre 40 stranovú analýzu by malo ísť o jednoduchý (cca 2 strany) popis cieľov, záverov a odporúčaní analýzy s akcentom na praktické dôsledky pre verejnú politiku.	Manažérske zhrnutie je pre public policy materiály extrémne dôležitá súčasť, každého výstupu, keďže je množstvo zložiek štátu, pre ktoré môžu byť výsledky analýzy relevantné, ale potrebujú rýchly a jednoduchý prístup k samotným	<u>Akceptovaná</u>

			<p>výsledkom, keďže sa nemôžu všetci venovať všetkému do takého detailu, ako daný analytik, ktorý tému spracováva. Po slovensky: 40 strán si prečíta niekoľko znalcov, ale analytické materiály majú ambície osloviť širšiu odbornú a laickú verejnosť, ako aj policy makerov, od ktorých sa nemôže očakávať, že budú študovať kompletne materiály. Po prečítaní manažérskeho zhrnutia má čitateľ vedieť, aké sú ciele, závery a odporúčania s akcentom na praktickú aplikáciu výsledkov. Ak bude mať čitateľ vo výnimočných prípadoch záujem o diskusiu, tak si prečíta aj samotný text. Ak nie, tak mu musí stačiť manažérske zhrnutie na pochopenie toho, čo je potrebné urobiť.</p>	
2	Str.7, odsek 3, druhá veta	Odstrániť duplicitu „vytvorenie vytvorenie“		<u>Akceptovaná</u>
3	Str.8, odsek 2	Zásadne odporúčame uvedené informácie prezentovať v prehľadnej tabuľke.	Daný materiál je public policy materiál a nie akademický článok. Je potrebné premýšľať nad praktickosťou textu, ekonomiou textu a na časových úsporách pre čitateľa.	<u>Akceptovaná čiastočne</u> Namiesto tabuľky sú podstatné veci prezentované v bodoch.

4	Kapitola Legislatívne východiská	3. Odporúčame zvážiť celú kapitolu vypustiť, resp. výrazne zredukovať, zjednodušiť (napr. dať do tabuľky s rokmi vstupu do platnosti) – prípadne kapitolu, ako analyticky menej relevantnú dať do prílohy. Nevidíme veľký zmysel pre časté, ale analyticky neodôvodnené, „vymenovačky“ relevantných zákonov. Je samozrejmosťou, že autor textu zákony pozná a analýza je vypracovaná v zákonomnom rámci.	Daný materiál je public policy materiál. Je potrebné premýšľať nad praktickosťou textu, ekonómiou textu a na časových úsporách pre čitateľa.	<u>Neakceptovaná</u> Predložený dokument predstavuje ucelený pohľad na problematiku v jej špecifikovaní na konkrétny problém. Kapitola venovaná legislatíve poukazuje na možné dopady na legislatívu v prípade realizácie navrhutej zmeny organizácie miestnej štátnej správy. Súčasne je právom autora zvoliť charakter a štruktúru analytického dokumentu. Z podrobného dokumentu je kedykoľvek možné vytvoriť zjednodušenú verziu pre decíznu sféru alebo pre laickú verejnosť. Myslíme si, že dôsledne argumentovaný a rozpracovaný analytický dokument je možné podrobiť verejnej kritike a ukazuje smer a perspektívy uvažovania autora/autorov.
---	--	--	--	---

				Zároveň uznávame legitímnosť publikovania tak základných analytických dokumentov ako aj „policy paper“ dokumentov.
5	Str. 12, odsek 1 a 2	Odporúčame dané odseky, ktoré sa týkajú historického kontextu vyňať, alebo výrazne zmeniť.	Daný materiál je public policy materiál. Je potrebné premýšľať nad praktickosťou textu, ekonómiou textu a na časových úsporách pre čitateľa.	<p><u>Neakceptovaná</u></p> <p>Predložený dokument predstavuje ucelený pohľad na problematiku v jej špecifikovaní na konkrétny problém.</p> <p>Časť venovaná historickému kontextu poukazuje na doterajší trend vývoja štruktúry a organizácie miestnej štátnej správy. Súčasne slúži na rámcovanie problému v širšom vývojovom kontexte. Každý čitateľ môže danú pasáž v prípade nezáujmu preskočiť.</p> <p>Súčasne je právom autora zvoliť charakter a štruktúru analytického dokumentu. Z podrobného dokumentu</p>

				<p>je kedykoľvek možné vytvoriť zjednodušenú verziu pre decíznu sféru alebo pre laickú verejnosť. Myslíme si, že dôsledne argumentovaný a rozpracovaný analytický dokument je možné podrobiť verejnej kritike a ukazuje smer a perspektívy uvažovania autora/autorov. Zároveň uznávame legitímnosť publikovania tak základných analytických dokumentov ako aj „policy paper“ dokumentov.</p>
6	Str.12, odsek 3	Odporúčame dať tieto informácie do prehľadnej tabuľky.	Ekonómia textu a zrozumiteľnosť textu	<u>Akceptovaná</u>
7	Str. 12, 13, 14	Odporúčame výrazným spôsobom prepracovať, tak aby sa výrazným spôsobom zvýšila čitateľnosť a jednoduchosť textu. Ak je z nejakého dôvodu, ktorý nie je zrejmý z textu, potrebné vymenovať všetky OÚ, tak odporúčame dať zoznam do tabuľky v prílohe. Mapky, schémy a tabuľky sú	Ekonómia textu a zrozumiteľnosť textu	<u>Akceptovaná</u>

		veľmi dobré spôsoby na zvýšenie čitateľnosti textu. Vymenovať názvy niekoľkých desiatok OÚ naopak vysoko znižuje čitateľnosť.		
8	Str. 17, kapitola 5	Kapitolu odporúčame vypustiť.	Kapitola obsahuje históriu, ktorá je tematicky správne zaradená, ale nie je potrebná pre cieľ analýzy. Zbytočne predlžuje a komplikuje text. Tieto fakty nemusia byť známe, aby bolo pochopené ťažisko analýzy.	<p><u>Neakceptovaná</u></p> <p>Predložený dokument predstavuje ucelený pohľad na problematiku v jej špecifikovaní na konkrétny problém.</p> <p>Časť venovaná historickému kontextu poukazuje na doterajší trend vývoja štruktúry a organizácie miestnej štátnej správy. Súčasne slúži na rámcovanie problému v širšom vývojovom kontexte. Každý čitateľ môže danú pasáž v prípade nezájmu preskočiť.</p> <p>Súčasne je právom autora zvoliť charakter a štruktúru analytického dokumentu. Z podrobného dokumentu je kedykoľvek možné vytvoriť zjednodušenú</p>

				<p>verziu pre decíznu sféru alebo pre laickú verejnosť. Myslíme si, že dôsledne argumentovaný a rozpracovaný analytický dokument je možné podrobiť verejnej kritike a ukazuje smer a perspektívy uvažovania autora/autorov. Zároveň uznávame legitímnosť publikovania tak základných analytických dokumentov ako aj „policy paper“ dokumentov.</p>
9	Str. 20, odsek 1	V texte sa píše: „Pre dopyt po službách miestnej štátnej správy, ktorú zabezpečujú OÚ sú kľúčové dve charakteristiky územných obvodov – okresov. Po prvé , počet obyvateľov a počet obcí v príslušnom okrese.“	Ktorá je druhá charakteristika?	<p><u>Akceptovaná</u></p> <p>Dve charakteristiky sú: Počet obyvateľov okresu Počet obcí v okrese</p>
10	Str. 20, odsek 1	Nie je jasné, ktoré dva konkrétne indikátory vstupujú do výpočtu korelácie. Počet výstupov daného OÚ a počet obyvateľov daného územia OÚ? Ak áno, tak odporúčame <u>takto jednoducho</u> to v texte explicitne uviesť. Detaily môžu ísť		<p><u>Neakceptovaná</u></p> <p>Uvedené v poznámke pod čiarou</p>

		do poznámky pod čiarou, prípadne do boxu.		
11	Str. 20, odsek 1	Odporúčame, aby text bezprostredne súvisel s nasledovnou tabuľkou, grafom a podobne. Text na str. 20 hovorí o koeficientoch a nasleduje tabuľka 2, ktorá je ešte len pri počte obyvateľov. Text „predbehol“ tabuľku a priemerný čitateľ je ipso facto úplne stratený.	Ekonómia textu a zrozumiteľnosť textu	<u>Akceptovaná</u>
12	Tabuľka 2,3,4	Odporúčame dať ako dátovú prílohu v Exceli. V Exceli by mali byť výpočty zavzorcované, aby bolo jasné ako došlo k výpočtom. V texte by mali ostať iba jednoduché zovšeobecnenia, ktoré podčiarkujú výsledok.	Ekonómia textu a zrozumiteľnosť textu	<u>Neakceptovaná</u> Podporné súbory obsahujú už mikrodáta. Údaje v tabuľkách slúžia na demonštráciu argumentov.
13	Str. 22, odsek 1	Tento odsek predstavuje kľúčovú informáciu. Odporúčame tento odsek zvýrazniť, čo sa dosiahne už len presunutím výpočtových tabuliek do excelu, kam patria. Z nášho pohľadu sa dajú strany 18-22 zredukovať na napr. tvrdenie: „OÚ 3. typu majú dvojnásobný počet zamestnancov v pomere k obyvateľom, ako OÚ 1. typu.“ Dané tvrdenie sa dá následne trochu rozviesť v texte a na záver odkázať na výpočet	Ekonómia textu a zrozumiteľnosť textu	<u>Neakceptovaná</u> Umiestnenie tabuliek s dátami vyplýva z povahy dokumentu a rozhodnutia autora

		v exceli, pre tých čitateľov, ktorý majú na to čas.		
14	Str. 22/23, posledný/prvý odsek	Tvrdenie je priodvážne iba na základe medziročnej zmeny v rokoch 2019/2020. Bolo by však veľmi dôležité vedieť, že je tvrdenie pravdivé. Odporúčame zopakovať analýzu pre dlhšie časové obdobie, alebo podporiť tvrdenie inou analýzou.		<u>Akceptovaná</u>
15	Str. 23, odsek 2	Tvrdenie: „Keď sa pozrieme na tieto údaje a porovnáme ich s údajmi v tabuľke 5, vidíme, že priemerný dopyt je na OÚ 1. typu najvyšší a naopak na OÚ 3. typu najnižší a to tak celkovo15, ako aj vo vybraných agendách spolu, či v každej z uvedených agend (odborov) OÚ jednotlivo.“ považujeme za jedno z kľúčových tvrdení analýzy. Pritom podporné mapky/tabuľky k nemu sa nachádzajú až na strane 28 a 29. Odporúčame v texte zvýrazniť toto tvrdenie, tým že sa text prepíše a vypadne z neho balast (výpočty, v tomto prípade tabuľky 5,6,7 majú byť v dátovej prílohe a v texte majú byť iba <u>agregátne výsledky</u>).		<u>Čiastočne akceptovaná</u> Prepracovanie textu kvôli ľahšej čitateľnosti nie je ambíciou argumentácie tohto dokumentu.

16	Str. 23, odsek 2	„ale podiel obyvateľov na jedno FM nie je vyvážený, <u>vedie to k záveru, že OÚ 3. typu sú príliš malé</u> vzhľadom na svoj územno-správny obvod, pričom ale nemajú dostatočný dopyt.“	Nerozumieme tvrdeniu, keď na str. 22 sa tvrdilo, že FM/p.c. je na OÚ tretie typu vyššie ako inde – teda OÚ 3. typu sú príliš veľké, nie príliš malé.	<u>Čiastočne akceptovaná</u> Tvrdenie akcentuje paradox: Relatívne veľký počet FM na obyvateľa pri nízkom dopyte, tzn. Zvýšenie FM by viedlo k výraznej neefektívnosti, pričom obyvateľstvo v tomto prípade nevyužíva dostatočne kapacitu FM. Zároveň, to odkazuje k nízkej špecializácii.
17	Str. 23, odsek 3	Odporúčame preformulovať tvrdenie: „Vedie to k zásadnej otázke o efektívnosti vzhľadom na úspory z rozsahu, ktorá znie: „nie je ekonomicky výhodnejšie z hľadiska výkonu miestnej štátnej správy efektívnejšie preferovať väčšie celky, ktoré by nezodpovedali súčasnému územnosprávnemu deleniu, ale zachovávali by si lokálny charakter a dostupnosť pre občanov a ďalšie subjekty?““	Nechápem, prečo je najdôležitejšie tvrdenie z hľadiska public policy implications danej analýzy formulované ako sugestívna otázka. Odpoveď je úplne zrejmá a je potrebné ju formulovať ako oznamovaciu vetu, ktorá sa nebude schovávať za otázkou.	<u>Akceptovaná</u>
18	Tabuľky 5,6,7,8	Odporúčame mikro dáta a výpočty z nich prezentovať v dátovej prílohe, kde patria.	Text si z hľadiska jasnosti a zrozumiteľnosti „striela vlastný gól“ tým, že skrýva dôležité výsledky a dôsledky analýzy za množstvo tabuliek, ktoré majú byť dátovou prílohou. V texte analýzy majú	<u>Neakceptovaná</u> Podporné súbory obsahujú už mikrodáta. Údaje

			byť iba agregátne výsledky a nie výpočty, či mikro dáta. Tie majú byť v dátovej prílohe.	v tabuľkách slúžia na demonštráciu argumentov
19	Str. 31	V texte sa tvrdí: „Ukázalo sa, že vzhľadom na nízke celkové náklady na OÚ 3. typu (10,7 mil. €) <u>sú relatívne náklady vysoké.</u> “	Nie je mi jasné, na základe čoho tvrdíme, že relatívne náklady sú vysoké. Podľa tabuľky 12 sú relatívne náklady pre OÚ 3. typu podobné, ako pri iných typoch OÚ.	<u>Akceptovaná</u>
	Str. 32	V texte: „Uvedené zistenia nás vedú k tomu, že pomer vyťaženia a dopytu na jednotlivých vybraných odboroch OÚ tretieho typu na jednej strane a náklady na ich fungovanie na strane druhej v porovnaní s OÚ vyššieho typu odhaľujú určitú mieru neefektívnosti, ktorá nebola pri Optimalizácii funkčných miest na OÚ v roku 2020 riešená.“ Odporúčame vypočítať mieru neefektívnosti, i.e. vypočítať koľko by sme ušetrili, kebyže sa neefektivita OÚ 3.typu odstránila.	Informácia má slúžiť pre policy makera, aby si vedel zrátať, či má význam ísť do náročnej zmeny. Podľa administratívnych dát, je neefektivita skutočne prítomná, ale podľa nákladovej analýzy sa mi na prvý pohľad nezdá, žeby bola potenciálna finančná úspora príliš veľká ako % celkových nákladov na OÚ.	<u>Akceptovaná</u>
20	Str. 32	Tvrdenie: „Ako riešenie vidíme zmenu štruktúry OÚ, kde by došlo k zrušeniu OÚ tretieho typu, ktorá by viedla k úsporám z rozsahu.“	Nie je dané riešenie príliš radikálne? Nedala by sa neefektivita odstrániť iba redukciou počtu FM v OÚ tretieho typu? Ako by v prípade zrušenia OÚ 3. Typu bola riešená otázka poskytovania služieb občanov, ktorý v súčasnosti spadajú do ich územia?	<u>Neakceptovaná</u> Bez odstránenia riadiacich zamestnancov minimálne na úrovni prednostov a odstránenia organizačných odborov, nie je možné pristúpiť k úspore z rozsahu.

				<p>Odobratie zamestnancov bez riešenia dopytu po službách by viedlo k predĺženiu čakacích dôb na strane klientov – občanov a v mnohých prípadoch by bolo možné očakávať vracanie správnych poplatkov pre neplnenie zákonom stanovených lehôt, prípadne žaloby o náhradu škody spôsobenej nekonaním správneho orgánu.</p>
21	Tabuľky 13,14,15	Odporúčame mikro dáta a výpočty z nich prezentovať v dátovej prílohe, kde patria.	Text si z hľadiska jasnosti a zrozumiteľnosti „strieľa vlastný gól“ tým, že skrýva dôležité výsledky a dôsledky analýzy za množstvo tabuliek, ktoré majú byť dátovej prílohe. V texte analýzy majú byť iba agregátne výsledky a nie výpočty, či mikro dáta. Tie majú byť v dátovej prílohe.	<p><u>Neakceptovaná</u></p> <p>Podporné súbory obsahujú už mikrodáta. Údaje v tabuľkách slúžia na demonštráciu argumentov</p>
	Str.37	Na základe akého kľúča, by bolo stanové, ktoré pozície sú „kľúčové“?		<p>Na katastrálnych odboroch je výkon závislý na 3 pozíciách – tzv. Vkladár, zapisovateľ na oddelení zápisov práv</p>

				<p>k nehnuteľnostiam a overovateľ GaK činností na odd. technickom, dokumentácie a poskytovaní informácií. Ostatný personál sa chápe ako obslužný, resp. podporný. Z toho vyplýva definícia kľúčových pozícií, t.j. sú to tie pozície, ktoré zabezpečujú bezprostredný výkon miestnej štátnej správy na úseku KN. V prípade OSŽP pri kumulovaných pozíciách nie je možné bez určenia špecializácie definovať striktne takéto pozície.</p>
22	Tabuľka 16	Akým spôsobom bolo stanovené, aké sú potrebné FTE pre jednotlivé pozície?		<p><u>Akceptovaná</u></p> <p>Na základe noriem stanovených v rámci optimalizácie OÚ a validovaných vecným gestorom určeným GTSÚ príslušného rezortu, ktorý za dané odbory vecne zodpovedá.</p>

				Normy boli výstupom merania a vyhodnocovania procesov OÚ ako súčasť procesnej analýzy.
23	Str. 38, odsek 1	„V tejto súvislosti je potrebné poukázať na skutočnosť, že v prípade transformácie organizačnej štruktúry OÚ, kde vychádzame z redukcie typov OÚ na dva typy a súčasne s presunom kapacít z OÚ 3. typu na vyššie OÚ sú podstatné dva odbory.“	Daná analýza niekde popisuje ako by transformácia organizačnej štruktúry OÚ mala vyzeráť?	V časti legislatívne východiská sa uvádza, že organizácia a štruktúra OÚ sú definované smernicou MV SR č. 14/2018. Transformovaná štruktúra je daná ako pozostávajúca z dvoch typov OÚ, kde sa zachovávajú vnútorné členenia OÚ 1. A 2. Typu v zmysle uvedenej smernice.
24	Str. 39	Odporúčame, aby s týmto porovnaním celá kapitola začínala. A len tí, ktorí by chceli ísť hlbšie by si čítali popis jednotlivých scenárov.		<u>Neakceptovaná</u> Štandardne je dobré najprv predstaviť scenáre, aby bolo zrejmé o čo ide a až potom ich porovnať.
25	Str.41	Otázku: „Súčasne je naša odpoveď záporná aj na centrálnu otázku, ktorú sme položili, či musí mať každý územno-správny obvod svoj vlastný okresný úrad.“ si v analytickom materiálu odporúčame ani neklásť. Otázka	Otázka, či niečo „musí“ byť je hodnotová, politická a vlastne zmysluprázdna, keďže neexistujú analytické kritériá na základe ktorých by sa dali takéto otázky objektívne zodpovedať. Nemyslíme si, že analýza potrebuje dať odpoveď na tento typ otázky.	<u>Neakceptovaná</u> Analytika má otvárať verejnú diskusiu a diskusie v oblasti formovania,

		ohľadom efektivity OÚ 3. typu je dostatočná.	Len ju to ochudobňuje. Analýza má povedať čo je efektívne a čo neefektívne, nie čo je správne a čo nesprávne. To nech ostane v doméne verejnej politickej diskusie.	formulácie a analytických základov verejných politík. Aj efektivita je vo svojej podstate hodnota z istého uhlu pohľadu. Navyše závisí od charakteru pojmu „musí byť...“, tzn. Za určitých okolností je možné ich podrobiť rozličným analýzám, napr. Právnym apod. Aj to je súčasť analytiky vo verejnej správe.
26	Str.40	Odporúčame koncept FMR zazdrojovať.	Nie každý musí vedieť o čo má ísť.	<u>Akceptovaná</u>
27	Všeobecne		Text je zbytočne dlhý a komplikovaný, pritom skrýva zmysluplnú a relevantnú analýzu OÚ, ktorú musí čitateľ pracne „odbaľiť“ od štylistického, právneho, historického a mikro-dátového balastu, ktorý nie je pre ňu podstatný a ktorý zbytočne sťažuje zrozumiteľnosť textu a tým pádom šancu, že bude mať skutočný dopad na verejnú politiku. V texte má byť jednoduchým jazykom predstavené iba to minimum, čo je dôležité na pochopenie témy a prijatia efektívneho rozhodnutia,	Je to názor a súčasne legitímne právo každého autora akým spôsobom uchopí štruktúru dokumentu. Netvrdíme, že vždy je potrebný takýto dokument, preto poznáme viacero kategórií textov a štúdií od blogov, cez komentáre a prípadové štúdie až po komplexné štúdie.

			i.e. ciele, agregátne výsledky, argumenty a odporúčania.	
--	--	--	--	--

CELKOVÉ HODNOTENIE (recenzent/ka vyplní túto časť po vysporiadaní sa s pripomienkami analytickou jednotkou):

Text je zbytočne dlhý a komplikovaný, pritom skrýva zmysluplnú a relevantnú analýzu OÚ, ktorú musí čitateľ pracne „odbaľiť“ od štylistického, právneho, historického a mikro-dátového balastu, ktorý nie je pre ňu podstatný a ktorý zbytočne sťažuje zrozumiteľnosť textu a tým pádom šancu, že bude mať skutočný dopad na verejnú politiku.

Štylistika a ekonómia textu je inšpirovaná slovenským akademickým prostredím a pripomína slovenské vysokoškolské skriptum. Pritom ciele, postupy a štylistika public policy materiálov sú niekedy odlišné od akademických textov, hoci sa v mnohom prekrývajú a je dobré, ak si public policy štúdie dávajú za cieľ dosahovať epistemické štandardy danej vednej disciplíny.

Je to škoda, pretože podkladová analýza je skutočne prínosná a mohla by situáciu osvetliť, ak by sa štylistickým otázkam a otázkam ekonómie textu venovala väčšia pozornosť. Naša obava je, že takto ostane daný text „v šuflíku“ a nepomôže posunúť prax smerom dopredu.

Pritom platí, že na Slovensku sa už buduje tradícia kvalitných public policy materiálov, ktoré spĺňajú požiadavky, ktoré som vo svojich pripomienkach kládol na tento text. Na ozrejmenie odporúčam pozrieť výstupy napr.: inštitútu finančnej politiky, národného kontrolného úradu, rady pre rozpočtovú zodpovednosť, alebo útvary hodnoty za peniaze.

[1] Výber medzi: 1. analýza (komplexný analytický materiál s návrhmi konkrétnych systémových opatrení); 2. komentár (rozsahovo menší analytický materiál venujúci sa konkrétnemu čiastkovému problému); 3. manuál (metodické usmernenie vyplývajúce z potreby zjednotenia procesov a postupov v konkrétnej oblasti).

[2] Formát 1 pre komentár/manuál (2 recenzenti bez povinného odborného workshopu); Formát 2 pre analýzu (3 recenzenti a povinný odborný workshop).

[3] Do tabuľky značiť pripomienky zásadného metodologického a obsahového charakteru (nie štylistické či gramatické opravy).

[4] Vyplní analytická jednotka: pripomienka bola akceptovaná / pripomienka nebola akceptovaná a zdôvodnenie / pripomienka bola čiastočne akceptovaná a zdôvodnenie.